

# VD\_OMNI AC.2020.0029 vom 10. August 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-08-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0029](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0029)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0029 du 10 août 2020

IT: VD\_OMNI AC.2020.0029 del 10 agosto 2020

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Nyon | Recours de la propriétaire contre la décision refusant de lui délivrer le permis d'habiter après la construction d'un bâtiment sur sa parcelle et ordonnant la mise en conformité des locaux. Un ordre de démolition ou de remise en état est une mesure grave qui, lorsqu'elle est prononcée, doit résulter d'un examen soigneux par l'autorité compétente, afin que les droits fondamentaux du propriétaire touché ne soient pas atteints sans une justification suffisante (cf. art. 36 al. 2 et 3 Cst.). En l'espèce, la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée, l'autorité compétente n'ayant pas examiné tous les éléments pertinents. Il importe que la question de la régularisation soit d'abord traitée par la municipalité dans une décision où elle se prononce clairement sur tous les aspects déterminants, en fonction d'un dossier complet. Admission du recours, annulation de la décision et renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle rende une nouvelle décision.

## Erwägungen

### E. 1

La décision attaquée, qui d'une part refuse le permis d'habiter ou d'utiliser le nouveau bâtiment de la recourante et d'autre part ordonne la mise en conformité de certains locaux de ce bâtiment, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le présent recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 79 et 95 LPA-VD). La propriétaire visée a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

La recourante se plaint d'une violation des dispositions de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) ainsi que du règlement du 19 septembre 1986 d'application de cette loi (RLATC; BLV 700.11.1) à propos du permis d'habiter ou d'utiliser. Elle soutient qu'aucune raison légitime ne s'oppose à la délivrance immédiate de ce permis; selon elle, les travaux respectent la réglementation en vigueur ainsi que les conditions attachées au permis de construire, et ils ont été exécutés de manière conforme aux plans. a) L'art. 128 LATC, intitulé "permis d'habiter ou d'utiliser", prévoit une autorisation municipale avant qu'une construction nouvelle ou transformée puisse être occupée. Cette procédure, au cours de laquelle la commission de salubrité doit donner un préavis, est destinée en premier lieu à permettre à la municipalité de vérifier que la construction est conforme aux plans mis à l'enquête et approuvés, ainsi qu'aux conditions posées dans le permis de construire, et que l'achèvement des travaux extérieurs et intérieurs assure la sécurité et la santé des habitants (cf. aussi art. 79 RLATC); elle permet ainsi à l'autorité d'intervenir, directement après l'achèvement des travaux, contre le propriétaire qui n'aurait pas respecté les plans et les conditions posées par le permis de construire

(AC.2019.0139 du 30 octobre 2019 consid. 2a; AC.2017.0358 du 27 mars 2019 consid. 2; AC.2015.0096 du 4 avril 2016 consid. 1). b) En l'occurrence, la municipalité retient que le permis de construire délivré le 11 mai 2015 autorisait la réalisation de locaux destinés à un chantier naval, à l'exclusion de locaux pour des entreprises du secteur tertiaire n'ayant aucun lien avec le chantier naval et ne pouvant être apparentées à des entreprises artisanales. Il est clair que la demande de permis de construire – la demande initiale du 3 mai 2014 pas plus que le complément du 21 décembre 2016 – ne mentionne pas d'autres utilisations du nouveau bâtiment que celles liées directement au chantier naval de l'administrateur de la recourante. Pour la municipalité, la création de trois locaux pour des bureaux d'entreprises tierces n'est pas conforme aux plans approuvés, puisque cette approbation, donnée dans le permis de construire, visait exclusivement des locaux utilisés par le chantier naval. Etant donné que le plan d'affectation en vigueur a délimité à cet endroit une zone destinée à un chantier naval (selon la légende du PEP), la première question à résoudre lors de l'examen de la demande de permis de construire était celle de savoir si le bâtiment projeté était un chantier naval, ou s'il avait principalement ou accessoirement une autre affectation. En fonction des indications figurant sur les formules de demande de permis de construire et sur les plans – indications que la recourante a manifestement tort de considérer comme non déterminantes –, la municipalité a pu constater que le projet n'avait pas d'autre destination; tous les locaux étaient liés à l'activité du chantier naval et la question de base de la conformité à l'affectation de la zone pouvait être résolue d'emblée. Par conséquent, il n'y avait pas lieu d'examiner, lors des décisions sur les permis de construire principal et complémentaire, dans quelle mesure l'art. 5 RPEP permettrait éventuellement l'installation d'une autre entreprise, artisanale ou non, dans cette petite zone. A la fin du chantier, au moment de se prononcer sur la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser, la municipalité pouvait considérer que si les locaux du nouveau bâtiment n'étaient en définitive pas tous réservés au chantier naval, une partie de la construction n'avait pas été réalisée conformément aux plans mis à l'enquête. La municipalité pouvait retenir, à ce stade, que l'utilisation exclusive du bâtiment pour le chantier naval était un élément décisif du permis de construire. Aussi n'a-t-elle pas violé l'art. 128 al. 1 LATC en estimant que l'autorisation requise à la fin des travaux ne pouvait pas être délivrée. La première partie de la décision attaquée – le refus de délivrer le permis d'habiter/d'utiliser – ne viole donc pas le droit cantonal. c) La recourante invoque néanmoins diverses circonstances propres à justifier, selon elle, la délivrance immédiate du permis d'habiter. La question d'une éventuelle restriction à la location du bâtiment en faveur d'autres entreprises artisanales n'aurait jamais été soulevée par la municipalité dans le cadre des discussions préalables et aucune condition expresse ne lui aurait été imposée à ce propos dans les permis de construire. Par ailleurs, son administrateur (ancien propriétaire de la parcelle n° 1608) a conclu le 6 mai 2015 avec la Commune de Nyon une convention constitutive d'un droit de préemption et d'une servitude de restriction de certaines industries, qui stipule que tous établissements industriels ou commerciaux sont interdits sur le fonds grevé " à l'exception d'un chantier naval et d'un garage à bateaux, qui seront exploités tels qu'ils le sont actuellement, ainsi que d'une ou plusieurs activités tertiaires. Les agrandissements et développements des installations ne changeant pas la nature artisanale de l'exploitation sont autorisés. Le parcage et la location des places de parking ne sont autorisés qu'aux habitants, aux utilisateurs du chantier naval et des bureaux, ainsi qu'à leurs clients ". Selon la recourante, il faut en déduire que les autorités communales admettent en principe que les activités de ses trois locataires sont conformes à la destination de la zone. Elle invoque à ce propos le

principe de la bonne foi ainsi que l'interdiction de l'arbitraire; ces principes constitutionnels s'opposeraient à un refus du permis d'habiter ou d'utiliser. Ces éléments ou ces circonstances doivent plutôt être pris en considération dans le cadre de l'examen des conséquences du refus de cette autorisation (cf. infra, consid. 3) car ils ne sont pas en tant que tels décisifs pour l'application de l'art. 128 al. 1 LATC. Il faut encore constater que la municipalité n'a jamais donné à la recourante ni à son administrateur l'assurance formelle que le permis d'habiter serait délivré. Après la première visite des lieux par une représentante de la commission de salubrité, le 6 septembre 2018 – soit 4 jours avant la date annoncée pour le début de l'occupation du bâtiment –, une autorisation provisoire d'occuper les parties administrative et habitation du bâtiment a été communiquée à la recourante mais ce courrier réservait la décision définitive de la municipalité. En d'autres termes, il ne s'agissait pas d'une garantie d'obtention du permis d'habiter et l'autorité compétente n'était pas liée par cette autorisation provisoire.

### **E. 3**

La recourante, qui ne conteste en définitive pas que ses demandes de permis de construire ne mentionnaient pas expressément la création de bureaux pour des entreprises tierces, fait cependant valoir que son projet d'installer d'autres locaux administratifs dans le bâtiment du chantier naval serait conforme à la destination de la zone. La location d'une partie mineure de son bâtiment à des entreprises actives dans le secteur tertiaire n'irait pas à l'encontre des objectifs du PEP "A Rive". Elle se plaint d'une mauvaise application des règles d'aménagement du territoire et elle invoque la liberté économique (art. 27 Cst.). a) Comme cela a été exposé plus haut, le permis d'habiter est lié à la procédure de permis de construire et il représente un constat final de la conformité des travaux. En cas de non-conformité, l'application de l'art. 105 al. 1 LATC entre en considération. Selon cette disposition, la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. D'après la jurisprudence, l'ordre de démolir (ou de remettre en état) une construction édiflée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (arrêts TF 1C\_370/2015 du 16 février 2016 consid. 4.4; 1C\_434/2014 du 18 juin 2015 consid. 3.1). Le prononcé d'un ordre de démolition ou de remise en état présuppose donc une analyse de la légalité des ouvrages concernés, même s'ils ont été réalisés sans autorisation (AC.2018.0185 du 5 août 2019 consid. 3a). b) Le second volet de la décision attaquée est un ordre de remise en état. Sur ce point, la décision du 16 décembre 2019 est très sommairement motivée. La mise en conformité des locaux dont l'occupation ne correspond pas aux autorisations délivrées est justifiée par le fait que les entreprises louant ces bureaux, rattachées au secteur tertiaire et sans aucun lien avec le chantier naval, ne sont pas des entreprises artisanales admises dans cette zone en vertu de l'art. 5 RPEP. Il n'est pas évident de délimiter le cercle des entreprises correspondant à la définition de l'art. 5 RPEP. S'il est clair qu'un chantier naval est conforme, vu la

dénomination de la zone, le texte de l'art. 5 RPEP paraît aussi admettre d'autres entreprises. On ne saurait quoi qu'il en soit considérer que cette disposition exclut les entreprises du secteur tertiaire puisqu'un atelier de réparation de bateaux, à l'instar d'un atelier de réparation d'automobiles ou de motocycles, est une entreprise de service faisant partie du secteur tertiaire selon la définition utilisée par l'Office fédéral de la statistique (cf. [www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/production-commandes-chiffres-affaires/secteur-tertiaire.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/production-commandes-chiffres-affaires/secteur-tertiaire.html) ). Cela étant, la notion d'entreprise artisanale n'est pas facile à définir. La recourante relève que, dans le règlement du plan général d'affectation (règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions de 1984 [RPE]), on ne trouve pas de définition précise de cette notion puisque la destination de la "zone artisanale et tertiaire" est large: elle est "réservée aux constructions et installations destinées à l'artisanat, au commerce et aux services" (art. 59 al. 1 RPE). Dans la doctrine, à propos de la notion d'artisanat ou de zone artisanale, il est relevé que sous l'angle de l'aménagement du territoire, on ne distingue généralement pas les entreprises de fabrication et de transformation (définies comme des entreprises industrielles et artisanales) des entreprises de distribution et de services (définies comme des entreprises commerciales); la caractéristique servant à opérer la distinction consiste plutôt dans le potentiel abstrait de nuisances que peut engendrer le type d'entreprise (Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure [Aemisegger, Moor, Ruch, Tschannen édts], Zurich 2020, n. 84 ad art. 22). Le texte de l'art. 5 RPEP n'indique pas non plus clairement si un bâtiment occupé par un chantier naval (affectation principale) peut être utilisé accessoirement par d'autres entreprises (affectation secondaire), lorsque cette utilisation "mixte" est compatible avec le voisinage d'habitations et ne compromet pas le caractère des lieux. Quoi qu'il en soit, la décision attaquée ne contient pas d'explications détaillées ou concluantes sur la portée de cette disposition. Comme elle ne concerne qu'un sous-périmètre de dimensions réduites, elle n'a pas souvent été appliquée et la municipalité n'a pas pu développer une véritable pratique à ce sujet. Cela étant, la recourante relève que dans les autres secteurs du PEP de 1973, des autorisations ont été délivrées pour des nouvelles constructions et des transformations ne correspondant pas exactement aux affectations mentionnées aux art. 2 à 4 RPEP (station d'épuration des eaux, pisciculture, toilettes publiques). Cette circonstance, à savoir une interprétation extensive ou dynamique d'anciennes règles d'aménagement du territoire, tenant compte de l'évolution du secteur riverain du lac, pourrait le cas échéant être prise en considération. c) Dans l'arrêt AC.2015.0151 du 18 février 2016, la Cour de droit administratif et public a retenu que si d'autres activités du secteur tertiaire, sans relation avec le chantier naval, devaient être prévues dans le bâtiment litigieux, il pourrait s'agir d'un changement d'affectation soumis à une nouvelle procédure d'autorisation de construire (consid. 2). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un changement d'affectation, même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction, reste en principe soumis à l'octroi d'un permis de construire. En l'absence de travaux, la modification du but de l'utilisation ( *Zweckänderung* ) peut cependant être dispensée d'autorisation de construire si la nouvelle affectation est conforme à celle de la zone en question ou si son incidence sur l'environnement et la planification est manifestement mineure. Si les effets engendrés par la nouvelle utilisation se révèlent plus importants que précédemment, une autorisation de construire est en revanche requise; il en va en particulier ainsi en cas d'augmentation significative des immissions. Pour l'assujettissement à autorisation d'un changement d'affectation, l'art. 103 LATC reprend ces principes jurisprudentiels (cf. TF 1C\_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 6.1 et les

références). La décision attaquée ne se prononce pas sur ces questions. Elle paraît exclure la possibilité de délivrer un nouveau permis de construire, pour un changement d'affectation des trois locaux litigieux, mais elle n'est en réalité pas motivée sur ce point. Elle n'évoque pas non plus la servitude constituée le 6 mai 2015 dans le but de restreindre certaines industries tout en prévoyant qu'une ou plusieurs activités tertiaires pourraient être exploitées. Dans sa réponse, la municipalité expose que le voisin qui s'était opposé en 2014 à la reconstruction du chantier naval subirait une atteinte à ses droits, puisqu'il refusait alors que les locaux puisse être utilisés par des entreprises du secteur tertiaire sans lien avec le chantier naval. Cet aspect mérite cependant d'être examiné de manière plus approfondie. Si la recourante dépose une demande d'autorisation de construire pour un changement d'affectation, le dossier pourrait alors indiquer les besoins en places de stationnement pour les bureaux et donner des précisions sur le nombre de personnes employées par les sociétés ainsi que sur le nombre de clients; les immissions supplémentaires, par rapport à l'exploitation du seul chantier naval, pourraient être décrites et évaluées. La mise à l'enquête publique de la demande permettrait de savoir si des voisins s'opposent effectivement à ce changement d'affectation. Dans sa réponse, la municipalité requiert un complément d'instruction au sujet de l'occupation effective des trois bureaux depuis la fin du chantier, et à propos des revenus que cela a procurés à la recourante. Ce dernier élément peut en effet être pertinent dans le cadre de l'application du principe de la proportionnalité, lorsque l'autorité communale doit se prononcer sur l'octroi d'une autorisation en vue de régulariser le changement d'affectation. Il faut déduire de cette requête que la municipalité ne dispose pas, en l'état, de tous les éléments concrets nécessaires pour statuer. Il importe donc que la recourante dépose une demande formelle d'autorisation pour un changement d'affectation en fournissant tous les éléments pertinents pour justifier une régularisation, totale ou partielle (portant sur les trois bureaux, ou par exemple seulement sur ceux de l'angle sud du bâtiment, sans vue directe sur le bien-fonds voisin au-delà de l'Asse). d) Un ordre de démolition ou de remise en état est une mesure grave qui, lorsqu'elle est prononcée, doit résulter d'un examen soigneux par l'autorité compétente, afin que les droits fondamentaux du propriétaire touché – la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.) quand l'immeuble est utilisé à des fins commerciales – ne soient pas atteints sans une justification suffisante (cf. art. 36 al. 2 et 3 Cst.). Dans le cas particulier, la décision attaquée n'est à l'évidence pas suffisamment motivée à ce sujet, la municipalité n'ayant pas examiné tous les éléments pertinents. Les explications données dans la réponse au recours, où sont principalement développés les motifs de refuser le permis d'habiter ou d'utiliser, ne permettent pas au tribunal de considérer que l'analyse du projet et la pesée des intérêts auraient été effectuées de manière complète a posteriori. Même si la Cour de droit administratif et public peut se prononcer librement sur l'application du droit de l'aménagement du territoire et des constructions, y compris le droit communal, il importe que la question de la régularisation soit d'abord traitée par la municipalité dans une décision où elle se prononce clairement sur tous les aspects déterminants, en fonction d'un dossier complet. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire que le tribunal procède à ce stade à une inspection locale. Il se justifie donc d'annuler la décision attaquée en tant qu'elle fixe à la recourante un délai au 31 janvier 2020 pour mettre en conformité les locaux dont l'occupation ne correspond pas aux autorisations délivrées, en procédant avant cette date à la résiliation des baux concernés pour leur prochain terme. La cause doit être renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision (art. 90 al. 2 LPA-VD).

Il résulte des considérants que le recours est partiellement admis, la décision attaquée devant être confirmée en tant qu'elle refuse le permis d'habiter ou d'utiliser (supra, consid. 2), mais annulée en tant qu'elle ordonne la mise en conformité (supra, consid. 3). Un émolument judiciaire réduit doit être mis à la charge de la recourante (art. 49 al. 1, 2 e phrase LPA-VD). Vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens; en d'autres termes, ceux-ci sont compensés (cf. art. 55 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.